

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013. 1.

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



újrágondolásában látja. „...megállapíthatjuk, hogy az államok szabadságának elvéből nem következik az, mintha az emberiség a világbéke biztosítása végett az állami mindenhatóság és ellenőrizhetetlenség dogmájához lenne kénytelen fordulni, s államok fölötti nemzetközi organizációt ne hozhatna létre. Ellenkezőleg, éppen az államok szabadságának az elve tételezi fel elsősorban egy ilyen államfölötti organizáció létezését, amely egyedül képes az egyes államok hatásköreinek és függetlenségének intézményes és igazságos biztosítására. Az egyhangúság és egyenlőség elve ugyancsak nem irányul egy államfölötti nemzetközi jogközösség ellen, hanem csupán ennek a jogközösségnek igazságos működését kívánja biztosítani azáltal, hogy ezt a jogközösséget demokrata alapokra építi fel. Egyik elv sem mentes azonban bizonyos túlzásoktól, amelyeket a jövő nemzetközi jogában megfelelően mérsékelni kell majd akkor is, ha az emberiség az ezeknek az elveknek gondolati háttérét alkotó demokrata rendszer mellett ki kíván tartani. A szuverenitás fogalma pedig, amely ezeknek az elveknek egyetlen jogi fogalomba absztrahálása, természetesen osztja ezeknek a sorsát, s így az államfölötti nemzetközi jogi organizációt nemhogy kizárná, hanem egyenesen feltételezi.”⁵⁶ Vagyis az új korszak beköszöntével az óhajtott tartós béke csak akkor valósítható meg, ha képes lesz az emberiség a nemzetközi hatalom nemzetállamok fölötti megszervezésére, amely a szuverenitás problematikát teljesen új kontextusba helyezi.

Végül epilógus gyanánt érdemes a két világháború közötti magyar nyelven megjelent és a szuverenitás kérdéskörét tárgyaló irodalomból két jeles külföldi szerző írásaira utalni. 1929-ben a pécsi Erzsébet Tudományegyetemen Hans Kelsen, a 20. század egyik legmeghatározóbb jogtudósa előadást tartott a szuverenitás fogalmának változása témájában, amelyet később Faluhelyi Ferenc fordításában jelentettek meg magyar nyelven.⁵⁷ A szuverenitás kérdéskör – sokakat vitára inspiráló – sajátos kelsen elméletének alapvető tételeivel már két évvel korábban is találkozhattak magyar nyelven az érdeklődő olvasók a Moór Gyula fordításában 1927-ben megjelent *Az államélet alapvonalai* című műben.⁵⁸ Ugyancsak itt kell megemlíteni – a korszak politikatudományi gondolkodása neves művelőjének – Harold Laskinak *Jog és állam* címen megjelent tanulmányát a *Társadalomtudomány* 1930. évfolyamából, amely bő terjedelemben foglalkozik az állami szuverenitás kérdésével.⁵⁹ Mindezek azért érdemelnek említést, mert jól mutatják, hogy a korabeli magyar jogirodalom jóformán naprakészen követte, interpretálta, illetve alkalmanként autonóm módon kritizálta a kortárs élenjáró elméleti törekvéseket, amelyre az 1948–1949-es politikai fordulatot követő évtizedekben már nem volt lehetősége.

⁵⁶ SZABÓ József: *A béke értelme*. Hernádi Könyvkiadó, Budapest, 1946. 36. o.

⁵⁷ Hans KELSEN: *A szuverenitás fogalmának változásai*. Az Erzsébet Egyetem Barátai Tudományos Szövetsége Jog- és Társadalomtudományi Szakosztályának kiadványai. Politzer Zsigmond és Fia Bizománya, Budapest, 1931

⁵⁸ Hans KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai* (a német kéziratból fordította és előszóval ellátta: Moór Gyula). Szegedi Tudományos Könyvtár III. köt. Szeged, 1927. 27–33. o.

⁵⁹ Harold LASKI: *Jog és állam*. *Társadalomtudomány*, X. évf. (1930) 3–34. o.

AMI AZ ALAPTÖRVÉNYBŐL KIMARADT: A MÁSODIK KAMARA MINT A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZAT ELLENSÚLYA

A parlamentáris kormányzati rendszer alapja az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülnek. A rendszerváltás óta ugyanakkor ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Az „új többség” hatalomra kerülésével súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bástyájának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszumkényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullt, és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Éppen ezért szükséges, hogy újrágondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb fékeket, ellensúlyokat, és átgondolni azok működésének hibáit. Az ellensúlyok közül ebben a tanulmányban a kétkamarás parlamentet járom körül a hatalommegosztásban betöltött szerepét illetően, vagyis azt, hogy milyen ellensúlyt képezhetne egy esetleges második kamara a magyar alkotmányos-politikai rendszerben.

• • • • •

„Az általános választójog nem biztosítja az egyéni és testületi szabadságjogokat, ha a népfelséget egyedül az Országgyűlés képviseli, és a kormány túlzottan nagy hatalommal van felruházva.” Kossuth Lajos

BEVEZETŐ

Hazánkban egykamarás a törvényhozó hatalom szerkezete, és ezen az sem változtatott. Felmerülhet ezért bennünk a „mi lenne, ha” kérdése, vagyis hogy szükségünk van-e kétkamarás törvényhozásra, és milyen szerepet tölthet be a hatalommegosztásban, milyen ellensúlyt jelenthet egy esetleges bikamerális parlament.

A többség zsarnokságának korlátozását egy második kamara segítségével már John Stuart Mill is felveti,¹ de megemlíthetjük az Amerikai Egyesült Államok alkotmányát is, amelyben a szenátus nemcsak a tagállami képviselőt hivatott szolgálni, hanem a korlátozás nélküli demokrácia elkerülésének intézménye is, hiszen az alapító atyák joggal tartottak az egyedüli kamara mindenhatóságától.²

A parlamentáris kormányzati rendszer alapja, tudjuk jól, az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülnek. A kormánytöbbség és parlamenti többség tehát ugyanazt jelenti, ezért nem is lehet eldönteni, hogy a kormánynak van-e parlamenti többsége, vagy pedig a parlamenti többségnek van kormánya.³

A 2010-ben lezajlott „fülkeforradalom” átrendezte hazánkban a rendszerváltás óta működő parlamentarizmust. A rendszerváltással létrejött kormányzati rendszer azonban lényegében semmiben nem különbözik a jelenlegitől. Az alkotmányjogi szabályok nem változtak meg jelentősen,⁴ mégis sokan a kormányzati rendszer prezidenciálódásáról, a jogállam csődjéről, autoriter politikai rendszerről⁵ vagy az ellenzéki jogok kiüresedéséről beszélnek. Meglátásom szerint az 1989–1990-es rendszerváltás során elkövetett alkotmányozási-törvényhozási hibák a 2010 májusában megalakult új kormány hatalomra kerülésével felszínre törtek. A rendszerváltás óta ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Ez a kijelentés persze két okból is némi kiegészítésre szorul. Egyrészt 1994-ben az akkori MSZP–SZDSZ-kormány együtt megszerezte ugyan a kétharmadot, de az egy koalíciós kormány volt, súrlódásokkal és kényszerű kompromisszumokkal terhelt. Másrészt a jelenlegi kormány nem koalíciós, hiszen ugyan a KDNP része annak, de valójában véleményem szerint inkább szimbolikus jelentősége van a kormányban való szereplésének.

Az „új többség” hatalomra kerülésével súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bástyájának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszumkényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullt, és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Mindezek egyesekben az előbb már említett félelmeket vetik fel

1 „Az a rossz hatás, melyet a hatalom birtokosainak, legyen az egy egyén vagy egy gyűlés, szellemére gyakorol az az öntudat, hogy magán kívül senkit sem kell kérdeznie, vagy tekintetbe vennie, az ilyen többség ugyanis könnyen lesz erőszakos és elbizakodott.” John Stuart MILL: *A képviselői kormány*. Pest, 1867. 241 p.

2 SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 192. p.

3 KILÉNYI Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. In: *Magyar Közigazgatás* 1994/5. 268. p.

4 Rixer Ádám felhívja a figyelmet, hogy az új Alaptörvény rendelkezéseinek mintegy egyharmada egyezik szó szerint a korábbi Alkotmánnyal. További egyharmada lényegében megegyezik, míg csupán a maradék egyharmad jelent új tartalmat. RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 89. p.

5 Egy külön tanulmányra lenne szükség a magyar demokrácia elemzéséhez, de az biztos, hogy nem autoriter politikai rendszer a jelenlegi, hanem demokratikus. Az autoriter rendszernek megvannak a kritériumai a politikatudományban, amely politikai berendezkedésünket nem jellemzi.

a magyar demokrácia „megszűnéséről”. Számomra azonban pusztán annak szükségességét, hogy újragondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb fékeket, ellensúlyokat, és átgondolni azok működésének hibáit. Az ellensúlyok közül ebben a tanulmányban a kétkamarás parlamentet járom körül a hatalommegosztásban betöltött szerepét illetően, vagyis azt, hogy milyen ellensúlyt képezhetne egy esetleges második kamara a magyar alkotmányos-politikai rendszerben.

A KÉTKAMARÁS TÖRVÉNYHOZÁS A MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNETBEN

A 17. század kezdetéig egykamarás törvényhozó testület működött hazánkban. Ennek ellentétére már a 15. századi tömeges országgyűléseket is jellemezte valamiféle elkülönülés, ugyanis a királyi tanács általában a gyűléssel együtt tanácskozott, amit a későbbi felsőtábla előzményének tekinthetünk.⁶ A királyi tanácsnak ez a szerepe az 1495. évi XXV. törvénycikkben hivatalosan is rögzítésre került.⁷ Az 1608. évi I. törvénycikk által felállított kétkamarás törvényhozás pedig lényegében a 20. század közepéig a magyar bikamerális parlamentarizmus alapja lett. Nem is kérdőjeleződött meg létjogosultsága, leszámítva talán Hajnóczy József elképzelését, amelyben a francia forradalom hatását érezhetjük. A francia egykamarás nemzetgyűlés gondolata jelenik meg ugyanis Hajnóczy javaslatában, amely egykamarás országgyűlést jelentett.⁸

Ami a magyar kétkamarás parlament házainak – vagyis az alsó- és a felsőtábla – kapcsolatát jelenti, az leginkább az egyenjogúsággal fejezhető ki. Az 1848. évi április törvények nem változtattak a második kamara szerepén, és a két tábla viszonyát közjogilag – az 1608-as törvénycikkhez hasonlóan – továbbra is az egyenjogúság jellemezte. Ettől kezdve azonban a politikai súlypont a népképviselői alapon szerveződő kamarára helyeződött át, és a feudális jellegű karok és rendek táblája helyett a képviselőház megnevezést kapta. Ennek okát egyrészt az alsótábla erősebb politikai legitimitációjában láthatjuk, másrészt abban, hogy a főrendek számára kedvezőtlenül alakuló politikai események is a képviselőházra helyezték a politikai aktivitás súlypontját. Nem véletlenül a szabadságharc alatt csak a képviselőház ülésezett.

A második kamara, eltérően az átalakuló alsóháztól, egészen 1885-ig változatlan maradt, a katolikus egyházra és arisztokráciára épülve egyértelműen konzervatívabb intézmény volt. A kormányzatnak figyelembe kellett vennie a főrendi tábla álláspontját is, ugyanakkor nem volt jellemző, hogy a főrendiház megakadályozta volna a törvények megszületését, ami-

6 BÓDINÉ BELIZNAI Kinga–MEZEY Barna: Az Országgyűlés. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 99. p.

7 1495. évi XXV. tc. 3. §: „...jövőre midőn ő felsége valamely országgyűlést találna hirdetni... miután előbb a főpap és báró urakat meg többi tanácsosait egybehívta... naponként minden egyéb tanácskozás mellőzésével, mindenek előtt azokat az ügyeket s körülményeket s az ő meg az ország ama szükségleteit terjessze e főpap és báró urak s ő felsége tanácsosai elébe, a melyek végett az országgyűlés megtartását elrendelte.”

8 HOMOKI-NAGY Mária: A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy és két kamara vonatkozásában. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011

vel összhangban állt önmeghatározása is, amely pártokfelettséget jelentett. A legismertebb politikai fellépésre az 1880-as évek elején került sor, amikor az „egyház-politikai ellenzék” megakadályozta a kényszerbeli polgári házasság törvénnyé válását.⁹ Ennek következtében az 1885. évi VII. törvénycikkkel megszületik a főrendiház reformja. A főrendiház politikai irányvonala a kiegyezés után már nagyon elütött a képviselőház politikai összetételétől, és a 834 fős taglétszám sem volt alkalmas a korszerű törvényalkotási munkára.¹⁰ A reform első sorban a főrendiház összetételén változtatott, az egyházi képviselőket bizonyos mértékű háttérbe szorításával. Az összetételt érintette az is, hogy a kormányzat javaslatára az uralkodó ötven tagot élethossziglan főrendiházi taggá nevezhetett ki. A kormány a képviselőháznak (illetve az uralkodónak) tartozik felelősséggel, és nem a főrendiháznak,¹¹ ezért ritka kivételnek tekinthető a dualizmus időszakában a kormány és a főrendiház közötti összeecsapás. Kivételként megemlíthető a gróf Zichy Nándor és gróf Esterházy Miklós Móríc által létesített „frakció” esete a főrendiházban, amikor egyfajta „képviselőházi magatartást” vesznek fel, és a beterjesztett egyház-politikai törvények elleni tiltakozásul már azt fontolgatják, hogy nem fogadják el a költségvetést, tehát lényegében bizalmatlanságot szavaznak a kormánynak.¹²

Az első világháborút követő forradalom következtében a főrendiház beszüntette tevékenységét, és csak évekkel később kerül sor visszaállítására. 1920-ban nem valósulhatott meg a főrendiház restaurációja, mert sem a külső, sem a belső feltételek nem tették ezt lehetővé. Az antant nem akarta olyan törvényhozás legitimitását elismerni, amely a történeti Magyarország politikai rendszerét szimbolizálta volna, ugyanakkor a nemzetgyűlés sem akarta megosztani a hatalmát egy újjászervezett felsőházzal.¹³ A második kamara megalakításakor az antanti elvárásnak meg kellett felelni, vagyis létrehozásakor a Monarchia felélesztésének a látszatát is el kellett kerülni. A Habsburg-ház detronizálása¹⁴ a második királypuccs után, az 1921. évi XLVII. törvénycikkkel 1921. november 6-án megtörtént, ugyanakkor a Habsburg-ház arisztokratái tagságot kaptak a későbbi felsőházban. A detronizálás, a jogfolytonosság és a korporatív jellegű felsőház olyan megoldást jelentett, amely jól reprezentálja a „király nélküli királyság” furcsa államformáját.

A bethleni konszolidáció egyik fontos lépése volt a második kamara visszaállítása, amely az 1926. évi XXII. törvénycikkkel történt meg. A Bethlen-kormány eredetileg a két ház teljes egyenjogúságának álláspontjára helyezkedett, de mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők elutasították ezt. A pártok ugyanis saját mozgásterük korlátozását látták ebben,

és kifejezésre akarták juttatni a képviselőház primátusát a felsőházzal szemben.¹⁵ A felsőház eredetileg abszolút vétőjogot kapott volna, amelynek értelmében csak olyan törvényjavaslatok kerülhettek volna a kormányzóhoz, amelyeket a felsőház is támogat. Nemcsak a képviselőház nyomására változtatott ezen Bethlen, hanem belátta azt, hogy a két kamara közötti elhúzódó konfliktus a kormányzatot is megbéníthatja.¹⁶ Mivel a sikeres konszolidáció következtében Bethlen és a kormány helyzete szilárdnak bizonyult, a miniszterelnök nem ragaszkodott a felsőház abszolút vétőjogához. A felsőház jogkörét a korábbi főrendiházhoz képest tehát szűkebben vonták meg. A dualizmus kori szabályozáshoz képest csak kétszer küldhetette vissza a törvényjavaslatot, és ha a képviselőház ezután is ragaszkodott változatlan formában a törvényhez, azt a kormányzó elé lehetett terjeszteni. A költségvetés részleteinek megállapításában is korlátozták a felsőházat, mivel azt egészében fogadhatta vagy vethette el. Az egyenjogúságot lerontó szabály alapjául az 1911. évi angol minta szolgált, amely Illés József budapesti jogászprofesszor javaslatára került a törvénybe.¹⁷ Az új kormány bemutatkozására, a törvényjavaslatok beterjesztésére a képviselőházban került először sor, bár közjogilag bármelyik házban benyújtható volt. Mindezek mellett azonban a felsőház előnyt élvezett abban a tekintetben, hogy a kormány nem tudta Horthyn keresztül felosztatni, mint az alsóházat, vagyis az intézményre gyakorolható nyomás korlátozottabb volt.¹⁸

Az 1937. évi XXVII. törvénycikk módosította a felsőház jogkörét. A háború előtti időszakban a titkos választójogra történő áttérés készítette a kormányzatot a törvény elfogadására. Ennek értelmében a felsőház törvénykezdeményezési jogot kapott, és a két kamara ellentétes törvényalkotói akarata esetén együttes ülésen kellett dönteni a javaslatról. Leginkább a kiegyezési 1867. évi XII. törvénycikkben szabályozott Reichsratra és a magyar országgyűlés által kiküldött közösügyi bizottságokra emlékeztetett ez a megoldás.¹⁹ Lényegében az 1608-ban törvénybe foglalt két tábla viszonyában is ez volt a gyakorlat, mert ha az üzenetváltások nem hoztak eredményt, akkor vegyes ülést (sessio mixta) tartottak.²⁰

A Horthy-rendszer felsőháza tehát nem a kormány ellensúlyára, hanem éppen ellenkezőleg, biztonsági fékként annak segítésére volt hivatott. Egyfajta kiegyensúlyozó, kompromisszumteremtő funkciója volt, a felsőházi képviselőket ugyanis az arisztokráciát, az egyházakat, az ipari és pénzügyi világot, a korporatív elemeket, a tudomány és a helyi közigazgatás képviselőit tömörítette. Így elmondhatjuk, hogy a felsőházi törvény XIII. Leó pápa Rerum Novarum című enciklikájában ajánlott hivatásrendi képviselőket bevezetésében is szerepet játszott.²¹ Alapvető rendeltetése az volt, hogy elősegítse a Monarchia felbomlását követő megváltozott politikai viszonyokban a kormány iránti lojalitás és konszolidáció megteremtését. Sikeres döntésnek bizonyult a második kamara felállítása, mert a legitimista ellenzék elveszí-

9 BOROS Zsuzsanna–SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Korona Kiadó, Budapest, 1999. 96. p.

10 KAZÁRI Mónika: *A dualista rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2005. 107. p.

11 „...a főrendiház a dolog természeténél fogva kormányt nem támogat és kormányt nem bukhat; a főrendiház, mint olyan, egyes javaslatokat elfogad, vagy nem fogad el, de igénytelen nézetem szerint a kormánnyal szembeni bizalom, vagy bizalmatlanság álláspontjára nem helyezkedik.” Tisza István

12 BOROS–SZABÓ i. m. 99. p.

13 PÜSKI Levente: *A Horthy rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2006. 142. p.

14 Bár Horthy Ferenc József szárnységdeként hűséggel tartozott a korona iránt, de Magyarország évszázadok óta harcolt függetlenségéért a Habsburgok ellen, és Horthynak kellett volna a felelősséget vállalnia azért, hogy a háborús pusztítás egyetlen pozitív következményét (mármint a trónfosztást – Sz. A.) eltörölje. ORMOS Mária: Magyarország a két világháború korában. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1995. 90. p.

15 PÜSKI Levente: *A magyar felsőház története 1927–1945*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2000. 21. p.

16 PÜSKI (2006) i. m. 145. p.

17 RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949*. Püski Kiadó, Budapest, 2002. 288. p.

18 PÜSKI (2000) i. m. 152. p.

19 RUSZOLY (2002) i. m. 289. p.

20 ASZTALOS László–CSIZMADIA Andor–KOVÁCS Kálmán: *Magyar állam- és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002. 161. p.

21 TAKÁCS Imre: A felsőház a két világháború között. In: *Állam és Igazgatás* 1989/10. 534. p.

tette érveinek nagy részét.²² Politikailag kezdetben a baloldali ellenzékkel szembeni fék szerepét kellett hogy betöltse, de a világháború közeledtével már a szélsőjobboldal megerősödése jelentett új kihívást.

Összességében elmondható, hogy a felsőház a törvényhozás menetét és a politikai döntéseket alig, a kormányok sorsát pedig egyáltalán nem befolyásolta.

A KÉTKAMARÁS PARLAMENT A RENDSZERVÁLTÁS ALKOTMÁNYOZÁSÁBAN

A második világháborút követő csaknem negyven évig egykamarás országgyűlés működött, bár a második kamara felállításának gondolata az ötvenes években felmerült. Egy 1956-ban született tervezet értelmében az egyes gazdasági szektorok önkormányzati testületeiből álló Termelők Tanácsa lett volna a száztagú második kamara alapja.²³ A szocialista államjog a kétkamarás törvényhozó hatalmat alapvetően a nemzetiségi kérdések föderatív jellegű megoldásaként ismerte el, ezért hazánkban a kétkamarás parlament felállítására nem volt reális lehetőség.²⁴

A rendszerváltás alkotmányozásának folyamatában napirendre került a bikamerális parlament felállításának gondolata. Az 1987 júniusában megjelenő Beszélő című szamizdat kiadványban felmerült egy lehetséges második kamara létrehozásának lehetősége. A Társadalmi szerződés kompromisszumos javaslatot jelentett az állampárt számára egy kétkamarás törvényhozó hatalom által. Ennek értelmében a központi bizottság kül- és biztonságpolitikai ügyekben kvázi második kamaraként garanciát jelentett az MSZMP részére, mert ezekben a tárgykörökben az Országgyűléstől függetlenül dönthetett volna.²⁵ Mindez azonban igen nehezen lett volna beilleszthető az Alkotmányba, ezért nem valósulhatott meg.

Az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon az MSZMP számára a „hatalomátmentésre” két közjogi biztosíték kínálkozott. Az egyik az erős köztársasági elnöki tisztség, a második pedig a felsőház felállítása. A második kamara kompromisszumos elképzelése 1989-ben Lengyelországban is napirendre került a Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) és a Szolidaritás Szabad Szakszervezet vezetői közötti tárgyalásokon. Ennek alapján a szejmben a mandátumok 65 százaléka az állampárté lett volna, cserébe viszont elismerték volna a szabad választásokat és a szenátus restaurálását. A LEMP azonban – különösen a szenátusi választásokon – nagy vereséget szenvedett el, hiszen itt a helyek 99 százalékát az ellenzék szerezte meg. A szenátus múltból visszahozása és tényleges demokratikus megválasztása azt eredményezte, hogy va-

lódí jogköreinél nagyobb politikai súlya lett, és a kormányra is nyomást tudott gyakorolni.²⁶ Tordai Csaba szerint az MSZMP meg volt győződve arról, hogy – ellentétben a lengyel állampárttal – legerősebbként kerül ki a küzdelemből, ezért inkább csak egyfajta további biztosítékként volt szüksége a köztársasági elnökre és a felsőházra, hogy mindenképpen megtudja állítani a radikális változásokat.²⁷

Más szempontok jelentek meg Csehszlovákiában, ahol a szenátus létrehozásakor azt akarták elérni, hogy a két kamara összetétele ne legyen azonos, vagyis eltérő választást, megbízási ciklust tartottak szükségesnek. Mindezek mellett azért is kapott nagy támogatottságot a második kamara felállításának gondolata, mert a föderatív Csehszlovákia megszűnésével a politikai elit állástalanná vált volna, ezért tovább élési lehetőséget próbált kiharcolni magának.²⁸ Olyan naiv elképzelés is napvilágot látott ebben az időben, amelyben a szenátus közjogi kérdésekkel nem foglalkozott volna, kizárólag a büntető-, polgári és kereskedelmi jogi törvények tökéletesítése lett volna a feladata.²⁹

Hazánkban a kerekasztal-tárgyalások során az ellenzék számára elsősorban a köztársasági elnök megválasztásában betöltött szerepe, illetve a nemzetiségek képviseletével összefüggésben jelent meg a második kamara gondolata. A korporatív jellegű második kamarával szemben azonban nagy volt a bizalmatlanság. Félték attól, hogy a korporatív jellegű második házban képviselthez jutó szervezetek nagy része a régi rend szövetségeként felülírja a demokratikus választásokon győztes többségi akaratot.³⁰ Ennek eredményeképpen az ellenzék alapvetően szabad választásokat és egykamarás parlamentet tartott elfogadhatónak.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (1988. november 30.) is úgy foglalt állást, hogy „a politikai pluralizmus keretei között a második kamara nem használható fel eszközül a monolitikus hatalmi berendezkedés egyes elemeinek konzerválására, mert ez esetben a második kamara létrejöttének pillanatától »rendszeridegen« szervként funkcionálna, s ez beláthatatlan káros következményekre vezetne”.³¹ Ugyanígy nem támogatta a bikamerális Országgyűlés felállítását az 1989. január 30-án kelt koncepció sem.³² Az Igazságügyi Minisztérium szakértői és az MSZMP vezetése a kétkamarás parlament bevezetését fontolgatta 1989 tavaszán, de ezt május 26-án a politikai bizottság a szabályozási koncepció érveit hangoztatva a magyar hagyományoktól idegennek és az ország méreteihez viszonyítva indokolatlannak tartotta. Felmerült azért annak a lehetősége is, hogy két választójogi tör-

22 TAKÁCS Imre: A törvényhozás második kamarája In: *Társadalmi Szemle* 1995/10. 66. p.

23 BRUSZT László: Parlamenti reformlehetőségek: kétkamarás parlamentek. In: *HVG* 1988/36. 6. p.

24 TAKÁCS Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 177. p.*

25 TORDAI Csaba: A Társadalmi szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. In: *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 63. p.

26 HALÁSZ Iván: *A parlamentarizmus formái a közép-európai államokban. Az egy- vagy kétkamarás parlament dilemmái a rendszerváltás után.* 202. p. In: *Ratio legis – ratio iuris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.* Szent István Társulat, Budapest, 2011

27 TORDAI Csaba: A harmadik köztársaság alkotmányának születése. In: Bozóki András (főszerk.)– Elbert Márta–Kalmár Melinda– Révész Béla– Ripp Erzsébet– Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás forráskönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Budapest, Magvető, 1999. 7. kötet, 482. p.

28 HALÁSZ (2011) i. m. 210 p.

29 HALÁSZ (2011) i. m. 208–209 pp.

30 SALAMON László: A kétkamarás parlamentről. In: *Magyar Szemle*, 2008/ 9–10.

31 A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. I. kötet. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 136 p.*

32 Magyarország Alkotmánya szabályozási koncepciója, 1989. január 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. II. kötet. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 224. p.*

vényt fognak alkotni, amelyből az első az átmeneti időszakra szólna, a második pedig a későbbi valódi versengő választásokra.³³

A kompromisszumos megoldások a közjogi irodalomban is megjelentek, amelyek közül különösen Pokol Béláé érdemel figyelmet, aki egy korporatív kamarára alapozott Országgyűlés elképzelését vetette fel. Pokol átmeneti megoldásként kikerülve a tömegek közvetlen választását, érdek-képviselési szervekből álló második kamarát létesített volna.³⁴ Elképzelése szerint a kormány és annak tagjai – a külügy, illetve a honvédelmi miniszter kivételével – felelősséggel tartoztak volna az érdek-képviselési kamarának, az állampárthoz kötődő első kamara viszont csak közvetett módon, az államfőn keresztül gyakorolhatott volna kontrollt a kormány felett.³⁵

A második kamara felállításának azonban nem volt meg a reális lehetősége, mivel egyrészt az állampárt nem ragaszkodott hozzá, másrészt – ahogyan már említettem – az ellenzék részéről nagyfokú bizalmatlanság volt tapasztalható az intézménnyel szemben. A nosztalgikus második kamara létrehozását például maga Antall József azzal utasította el, hogy a civil társadalom és az egyetemek olyanokkal vannak feltöltve, akik a régi rend hívei, és szabotálnák a demokratikusan megválasztott kormány munkáját.³⁶

Mivel a második kamara felállítását mind a szakmai, mind a politikai megfontolások egyaránt kizárták, ezért az MSZMP számára felértékelődött a köztársasági elnök szerepe, ettől fogva a második kamara helyett a pártállam által jelölt államfői tisztség megerősítésére helyezték a hangsúlyt.

A KÉTKAMARÁS PARLAMENTEK TÍPUSAI

Egy lehetséges második kamara gondolatának felvetésekor elkerülhetetlen, hogy ha vázlatosan is, de áttekintsük a legfontosabb típusokat. A kétkamarás parlamenteket a szakirodalom funkciójuk szerint csoportosítja. Fontos ugyan röviden áttekintenünk ezeket a modelleket, de szükségesnek tartom leszögezni, hogy vegytiszta típusok nemigen léteznek, mert olyan sokfajta elv létezik a második kamarák megalakításánál, hogy ezek gyakran együttesen jelennek meg.

Történeti-tradicionális felsőház

A második kamara történetileg elsőként az arisztokratikus felsőházakban jelent meg. Ilyen volt például az angol, a francia, az osztrák és a magyar második kamara is. A születési vagy más (különösen egyházi) előjogon szerveződő felsőházak célja az volt, hogy bizonyos társadalmi csoportok (rendek), valamint az uralkodó megőrizze a kiváltságos helyzetüket a közne-

mességgel, majd a polgársággal szemben. A 18. századtól kezdődően a második kamarának a népképviselés ellensúlyozásának funkcióját szánták, amely a mérsékelt, érett törvényhozással a közvetítő szerepet látja el az uralkodó és a képviselési kamara között.³⁷ A 19. század harmincas éveitől kezdve Nagy-Britanniában a Lordok Házának védelmezői paradox módon éppen a képviselési elv támogatójának nevezték a felsőházat, hiszen álláspontjuk szerint csak akkor vétőzta meg az alsóházi javaslatot, ha a nép nem „*őszintén*” akarja a törvényt.³⁸

Ennek a típusnak a jelenleg megmaradt alakja már csak a Lordok Háza. Megszüntetése több alkalommal felmerült, azonban ez idáig sikerült túlélnie ezeket a támadásokat. 1911-ben a pénzügyi törvényjavaslatok vonatkozásában korlátozták vétőjogát, ugyanis a felsőházi reform értelmében az ilyen törvényjavaslatok alsóházi elfogadásuk után egy hónappal törvényerőre emelkedtek. Egyéb törvények tekintetében a legfeljebb háromszori vétóra volt lehetősége. Az 1949-es Parliament Act egy évre csökkentette a House of Lords felfüggesztő vétőjogát, legfeljebb kétszer küldhette vissza a törvényjavaslatokat. 1999-ben nagyrészt megszüntették az örökletes peerség intézményét. A tradíciók megőrzésének szerepét látja el ez a modell, ma már a politikai súlya az említett reformok következtében szimbolikus jelentőségű. A brit kétkamarás parlament tehát nem a hatalommegosztást, a politikai és a törvényhozási funkció megosztását jelenti, hiszen a polgárság és az arisztokrácia egyensúlya végérvényesen a polgárság javára dőlt el, ezzel kiüresítve a Lordok Házának tradicionális funkcióját is.³⁹

Egy egészen másfajta értelmezésben a történeti felsőházak közé sorolható a volt kommunista országok (Csehország, Lengyelország, Románia) szenátusa is, amelyeket a korábbi hagyományokhoz való visszanyúlás, a kontinuitás iránti igény teremtett meg.⁴⁰

Népképviselési jellegű második kamarák

A második rendező elvet a közvetlenül nép által választott második kamara jelenti, amelyre Csehország, Románia és Olaszország hozható fel példaként. Ebben a típusban tehát nemcsak az alsóházat, hanem a második kamarát is választják, ezért hasonló legitimitása van mindkét kamarának. Ez a kamara azonban nem pusztán az elsőnek a duplikációját jelenti, mert megválasztása esetén általában a passzív választójog eltér az alsóházi választójogi szabályokhoz képest. A magasabb korcenzus általában azt a szimbolikus jelleget fejezi ki, hogy a második kamara megfontoltabb, bölcsőbb.⁴¹

A népképviselési második kamarák melletti érv általában az, hogy az egyik kamara választási rendszeréből eredő torzulást kompenzálja a második.⁴² Ennek meglátásom szerint akkor van különösebb jelentősége, ha valamilyen etnikai, vallási vagy egyéb más törésvonal

33 BOZÓKI András (főszerk.)–ELBERT Márta–KALMÁR Melinda–RÉVÉSZ Béla–RIPP Erzsébet–RIPP Zoltán (szerk.): A rendszerváltás forráskönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Budapest, Magvető, 1999. 6. kötet 252. p.

34 POKOL Béla: Kétkamarás országgyűlés és politikai reform – Egy korporatív kamarára alapozott politikai reform részletei. *Mozgó Világ* 1989/ 2. 3. p.

35 POKOL (1989) i. m. 8–9. p.

36 JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/ 1. 7. p.

37 DEZSŐ Márta: Üres marad-e a felsőházi terem? In: *Társadalmi Szemle* 1991/3. 91. p.

38 SAJÓ i. m. 194. p.

39 TAKÁCS Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 167. p.

40 NAGY Csongor István: *Felsőházak, második kamarák*. In: Nagy Csongor István–Papp Imre–Sepsi Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában: összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003

41 SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2010. 101. p.

42 JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 18. p.

határozza meg a politikai rendszert. Ilyen népképviselési alapon szerveződött a belga második kamara az 1993-as alkotmánymódosításig. Csehország ugyanakkor etnikailag és kulturálisan is egyaránt viszonylag homogén, ennek ellenére – ahogyan azt láthattuk – felállították a szenátust. Romániában viszont a 2009-es véleménynyilvánító népszavazáson úgy döntöttek a választópolgárok, hogy nincs szükség második kamarára. Ennek oka abban kereshető, hogy mind hatáskörileg, mind a politikai összetételt tekintve minimális a különbség a két kamara között.⁴³

Szövetségi kamarák

A föderatív államszerkezetből következően a tagállamok képvisellete a második kamarában kell hogy megjelenjen. Következésképpen a szövetségi államokban rendszerint találunk második kamarát.⁴⁴ A szövetségi államok felsőházában a tagállamok két fő szempont szerint képviseltetik magukat. Az egyik az egyenlő képviselet elve, amelynek értelmében minden tagállam lakosságszámtól függetlenül küldheti képviselőjét a szövetségi törvényhozásba. A második ennek az ellenkezője, vagyis az arányos képviselet elvének megfelelően a népesség arányában küldenek tagokat a tagállamok.⁴⁵ Az USA kongresszusa a „nagy kompromisszum eredményeként” népességszámon alapuló képviselőházból és a tagállamok egyenlősége alapján szerveződő szenátusból áll, amely utóbbiba lakosságszámtól függetlenül minden tagállam két szenátort küldhet.⁴⁶ A föderációkban az osztott szuverenitásból, a területi hatalommegosztásból következik, hogy a tagállamok képviseltetni tudják magukat a szövetségi törvényhozásban. Éppen ezért csak ritka kivétel az egykamarás parlament szövetségi államban, ilyen St. Kitts és Nevis, Mikronézia,⁴⁷ illetve Venezuela.⁴⁸

Szólni kell még néhány szót a szövetségi államok típusairól is. Az összehasonlító politikatudomány három föderációs modellt különbözteti meg. Ezek az organikus (szövetségi szint a legfontosabb), a kooperatív (együttműködésre van szükség a szövetség és a tagállamok között) és az ordinatív föderáció (a tagállami szinten van a hangsúly). Ebből következik, hogy a szövetségi törvényhozás két házában egymáshoz való viszonya annak a függvénye is, hogy melyik típusba sorolhatjuk az adott államot. Ausztriában a felsőház nem kap széles jogkört, míg az USA és Németország kooperatív föderáció, éppen ezért fontos szerephez jut a második kamara.

Területi alapon szerveződő kamarák

Külön modellt jelent a területi egységek, a helyi közösségek képvisellete a második kamarában. A föderatív második kamarák esetében nem területi, illetve önkormányzati képviselet-

ről beszélhetünk, hanem az osztott szuverenitás következtében a tagállamok (tartományok, kantonok) képviselétéről.

Spanyolország, Hollandia, Franciaország hozható fel példaként, illetve az 1993, a föderáció létrehozása előtti Belgium.

Korporatív kamarák

A két világháború között volt „divatos” a korporatív második kamara (olasz fasiszta rendszer és Ausztria példája). A második világháború után azonban nagyfokú bizalmatlanság volt ezzel a típussal szemben, mivel antidemokratikus országokban alkalmazott megoldás volt. Jelenleg kifejezetten parlamenti kamaraként az ír szenátust hozhatjuk fel példaként. A modern demokráciákban a munkavállalók és munkaadók érdek-képviselési szervei nem parlamenti keretek között működnek, éppen ezért nem jellemző ez a modell. Gyakori érvként hangzik el, hogy a pártosodással szemben jelenthet megoldást a korporatív jellegű felsőház. Írorszában a Seanad azonban ugyanúgy pártpolitikai alapon működik, mint az alsóház.⁴⁹

Szlovéniában az alkotmányozáskor nagy viták voltak, hogy egy- vagy kétkamarás parlamentre van szükség. Ennek eredményeképpen létrejött a korporatív alapon szerveződő államtanács. A szlovén „második kamara” az 1946-os bajor szenátus mintájára került be 1991-ben a szlovén alkotmányba, de a bajorországi példával ellentétben fenn is maradt.⁵⁰

Kvázi kétkamarás parlamentek

A kvázi kétkamarás parlamentek lényege, hogy a választások után kettéválik a törvényhozó hatalom. Norvégiában a képviselők negyedét a felsőházba, a Lagtingbe választják, a többi képviselőt pedig az Odelstingbe, de az együttes ülés a jellemző, ahogyan a döntéshozatalhoz mindkettőjük hozzájárulása szükséges. Idesorolhatjuk az izlandi Althingot is, és lényegében hasonló logikával épül fel a finn parlament is.

A MÁSODIK KAMARA VISZONYA AZ ALSÓHÁZHOZ

A második kamarák típusai arra adnak választ, hogy milyen politikai célt szolgál, mit fejez ki a felsőház, de ez csak az egyik alapvető kérdés a második kamara felállításának vonatkozásában. Álláspontom szerint még lényegesebb a két ház egymáshoz való viszonyának kialakítása. Ezzel kapcsolatosan szimmetrikus és aszimmetrikus bikameralizmusról beszélhetünk. Amennyiben az alsóház dominál, akkor aszimmetrikus a parlament, amennyiben a két kamara hatalma között hozzávetőlegesen egyensúly van, szimmetrikus parlamentről beszélhetünk.⁵¹ A két ház viszonyában nagy jelentőségű kérdés, hogy melyiknek felelős a kormány-

43 HALÁSZ (2011) i. m. 201. p.

44 Európában: Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Németország, Svájc, Oroszország.

45 SZENTE (2010) i. m. 82. p.

46 Kenneth JANDA– Jeffrey M. BERRY– Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 269. p.

47 Ehhez hozzátenném, hogy St. Kitts és Nevis, illetve Mikronézia lakossága 50 és 100 ezer körül van, ezért példaként ugyan felhozható, de ilyen kis lakosságszám esetén nyilván elég egy kamara is.

48 Louis MASSICOTTE: Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001. 152.

49 R. L. BORTHWICK: Methods of Composition of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001. 23.

50 JAKAB (2011) i. m. 14. p

51 Sartori megkülönbözteti ezenkívül a *tökéletes* kétkamarás rendszert, arra az esetre, ha a két ház között teljes az egyenlőség. (Sartori, GIOVANNI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 214. p.

zat, illetve, hogy milyen módon vesz részt a felsőház a törvényhozás folyamatában, azaz milyen jellegű vétót gyakorolhat.

Amennyiben a kormány mindkét háznak felelős, rendkívüli módon megnehezül a végrehajtó hatalom helyzete, éppen ezért nem ez az elterjedt. Problémát jelenthet ugyanis, ha a két kamarában eltérő összetételű többség jön létre. Még az elnöki rendszerekben is nehézséget okozhat mindez, hiszen a második kamara közreműködik a végrehajtó hatalomhoz tartozó döntéshozatalban (például tisztviselők kinevezésének megerősítése).⁵² A parlamentáris kormányzati rendszerben pedig egyenesen lehetetlennek tűnik, hogy eltérő politikai összetételű kamarának legyen felelős a kormány, hiszen ebben az esetben mindkét ház bizalmát élveznie kellene, vagyis mindkét házban többséget kellene szereznie ahhoz, hogy stabilan tudjon kormányozni.⁵³ 1975-ben például Ausztráliában a képviselőházban a munkáspárt, a szenátusban pedig az agrár-liberális pártszövetség volt többségben, így a szenátus nem fogadta el a kormány által benyújtott költségvetési törvényt, hogy ezzel kikényszerítse a kormány lemondását.⁵⁴

A kormányok elsősorban az alsóháznak felelősek, az alsóházban lehet megvonni tőlük a bizalmat. A konszenzusos demokrácia alapmodelljének tekintett Belgiumban⁵⁵ az 1993-as alkotmányreform következtében a kormány már nem felelős a szenátusnak, hanem csak a képviselői kamarának. Ennek ellenére az alkotmánymódosítás előtt is szokás szerint a kormány a képviselőházban mutatkozott be, az alsóházat a szimmetrikus bikameralizmus ellenére a napi politikához közelebb állónak tekintették.⁵⁶ A szimmetrikus parlament mintapéldájaként említhetjük meg Olaszországot. Amikor a második világháború után visszatérnek a kétkamarás rendszerre, nem a 19. századi gyenge szenátust állították fel, hanem egy lényegében szimmetrikus törvényhozó hatalmat, amelyben a kormány létrehozásában és felelősségre vonásában mindkét kamarának szerepe van.⁵⁷ Ehhez hasonló az olyan megoldás is, ahol a két ház együttes ülésén vonható meg a bizalom a kormánytól, ilyen a román alkotmány.⁵⁸ Ugyanakkor a holland alkotmány szövegében szinte egyenlőnek tűnik a két ház, azonban az első kamara (felsőház)⁵⁹ a kormány összetételébe nem avatkozik bele, a bizalmi szavazásra a második kamarában (alsóház) kerül sor. A kormány összetétele a második kamara pártmeg-

osztásához igazodik, míg ettől némileg eltér a felsőház, ezért a parlamenti ellenőrzés a kormány felett jobban érvényesülhet itt, amelyet más országokban a párturalom kiüresített.⁶⁰

A második kamara jelentősége a kormányzat felelősségre vonásán kívül leginkább a vétójogban mutatható ki. Míg a kormányzat megbuktatása elsősorban az alsóház hatásköre, addig a vétójog lényegében minden második kamarát valamilyen mértékben megilleti.

Szente Zoltán négy csoportba sorolja a felsőházi vétó típusait.⁶¹ Az abszolút vétó esetében a második kamara meg tudja akadályozni az alsóház döntését. Ez lényegében szimmetrikus bikamerális parlamentet jelent, amelynek példája az Amerikai Egyesült Államok kongresszusa. A részben abszolút vétójog Szente csoportosításában azt jelenti, hogy csak bizonyos törvényhozási tárgyak esetében rendelkezik a felsőház ilyen jogkörrel. Például a Bundesrat bizonyos tárgykörökben tudja megakadályozni a törvény elfogadását. Csehországban a szenátus jóval nagyobb befolyást gyakorol az alkotmányerejű és más törvények elfogadásánál, az alkotmány pontatlan fogalmazása miatt. A cseh alkotmány ugyanis nem határolja el minden esetben az alkotmányerejű törvényeket és más törvényeket, és nem határoz meg határidőt a szenátus számára. Ebből pedig az alkotmánybíró is azt a következtetést vonta le, hogy a szenátus lényegében megbéníthatja a jogalkotási folyamatot.⁶² A következő csoportba tartoznak azok a törvényhozó testületek, amelyekben az erős felfüggesztő hatályú vétó érvényesül. Ennél a típusnál a második kamara elutasító döntését az alsóház csak minősített többséggel tudja felülbírálni. Végül a negyedik csoport a gyenge, felfüggesztő vétót jelenti, amellyel késleltetni lehet a döntés megszületését, de megakasztani nem. Véleményem szerint azonban ezt sem kell lebecsülnünk, mert a vétó egyrészt figyelemfelkeltő lehet, és megfontolásra készítheti a kormányzatot, másrészt az esetleges jogtechnikai hibák reparálására is alkalmas.

EGY- VAGY KÉTKAMARÁS PARLAMENTET?

Magyarországon a kétkamarás országgyűlés gondolata nem tűnt el a rendszerváltást követően. A kilencvenes évek közepén az FKGP indítványozta, hogy az Országgyűlés kétkamarás legyen.⁶³ Ugyan az 1994-ben hatalomra került koalíció kétharmados többséggel alkotmányozási lehetőséget kapott, de nem támogatta a második kamara felállítását. Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága továbbra is egykamarás törvényhozó hatalmat tartott indokoltnak.⁶⁴ A kétkamarás parlament koncepciója éppen ezért elsősorban csak az egyetemi és kutatóintézeti viták szintjén jelent meg, reális lehetőség nem volt a megvalósítására. A tudomány képviselőinek javaslatai közül kiemelném Pokol Béla alkotmánytervezetét, amelyben erős el-
lensúlyt jelentett volna a második kamara. Az elképzelés szerint az Országgyűlés képviselőházból és területi tanácsból áll, amelynek tagjait a megyei, illetve a fővárosi közgyűlés választ-

52 ÁDÁM Antal–CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea–ZELLER Judit: Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. 38. p.

53 SZENTE (2010) i. m. 99. p.

54 Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei.* Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 216. p.

55 A konszenzusos demokráciában a szimmetrikus bikameralizmus jellemző.

56 DEZSŐ Márta–BRAGYOVA András: *Második kamarák.* MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989. 11. p.

57 *A bizalmat mindkét kamara indokollással ellátott és név szerint megszavazott indítvánnyal adja meg vagy vonja vissza.* Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 94. cikk (2). In: Trócsányi László–Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. 798. p.

58 Románia alkotmánya 113. § (1).

59 Eerste Kamer a felsőház, Tweede Kamer az alsóház Hollandiában.

60 SAJÓ i. m. 197. p.

61 SZENTE (2010) i. m. 102. p.

62 HALÁSZ (2011) i. m. 212 p.

63 SOMOGYVÁRI István: Alkotmányozás Magyarországon 1994–1996. In: *Társadalmi Szemle* 1996/10. 45. p.

64 SOMOGYVÁRI István (szerk.): *Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai, 1994–1998. 1. kötet.* Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998. 53. p.

ja meg, vagyis ebben az esetben a területi alapon szerveződő kamaráról beszélhetünk.⁶⁵ Pokol Béla a két ház együttes ülésének többségi támogatásához köti a miniszterelnök megválasztását. Más alkotmánytervezetek is születtek ebben az időszakban és később is a tudomány képviselőinek tollából, de Pokol javaslata témánk szempontjából azért érdemes kiemelésre, mert ő korlátozta volna leginkább az egyetlen kamara–egyetlen többség logikáját.

A második kamara felállításának gondolatát Medgyessy Péter a 2001. évi választási kampányban vetette fel, amelyben a civil szféra, az egyházak, a régiók, a kisebbségek és a szak-szervezetek kaptak volna helyet.⁶⁶ Néhány képviselő pozitív reagálásán kívül azonban visszhang nélkül maradt ekkor is a bikameralizmus visszaállításának lehetősége.

A 2010 tavaszán hatalomra került második Orbán-kormány stabil kétharmados támogatással alkotmányozásba tudott kezdeni, s ennek következtében felmerült koncepcionális szinten is a kétkamarás országgyűlés intézménye, de végül nem került be a 2010. december 20-án benyújtott határozati javaslatba. A tudományos vitában a második kamara támogatói mellett nagy számban megtalálhatjuk annak ellenzőit is. A kormányzat részéről markáns politikai szándék nem volt a második kamara felállítására, ráadásul a tudomány meghatározó képviselőinek egy jelentős része sem támogatta a felsőház visszaállítását.⁶⁷ Úgy is mondhatjuk, hogy a kormányzat számára mind a belső, mind a külső kényszer hiányzott ahhoz, hogy támogassa a második kamara felállítását.

A második kamaráról szóló tudományos diskurzusban nagy hangsúlyt kapott, hogy milyen összetételű legyen a felsőház. Anélkül, hogy ezeket a vitákat ismertetném, elmondható, hogy elsősorban a nemzeti-etnikai kisebbségek, a határon túli magyarok, az önkormányzatok képviselője, valamint egy korporatív, vegyes összetételű második kamara javaslata is felmerült. A szerzők egy része a felsőház visszaállítását a közjogi hagyományainkkal indokolja.⁶⁸ Pusztán azért, mert évszázadokon keresztül kétkamarás törvényhozásunk volt, még nem következik, hogy mindenáron ilyen parlamentet kellene felállítani. Álláspontom szerint azt kell mérlegelnünk, hogy mit nyerhetünk egy felsőházzal.

A „szükségünk van-e második kamarára?” kérdés vonatkozásában van ugyanis olyan vélemény, amely szerint a válasz igen, ha a hatalmi ágak elválasztásának erősítése érdekében a parlament önállóságát növelni akarjuk a végrehajtó hatalommal és a pártokrációval szemben.⁶⁹ Jómagam is ezen az állásponton vagyok, de fontosnak tartom rögzíteni, hogy nem szabad figyelmen kívül hagynunk azokat a szempontokat sem, amelyek a stabil és hatékony kormányzást jelentik.

65 POKOL Béla: Magyar parlamentarizmus. Korona Kiadó, 1994. 212. p.

66 DÖRNYEI József: A kétkamarás parlament és az önkormányzati rendszer fejlesztése. In: *Magyar Szemle* 2009/9–10. 49. p.

67 Az MTA Jogtudományi Intézete röviden csak annyit mondott: „A második kamara bevezetése teljesen indokolatlan a Harmadik Magyar Köztársaságban.” Lásd: MTA Jogtudományi Intézetének javaslata a Magyar Köztársaság Alkotmányának koncepciójához, 30. p. Letölthető <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf> vagy Professzorok Batthyány Körének észrevételei 1. p.: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/prof_batthyany_kore.pdf

68 Takács Albert szerint viszont nincs olyan tényező, amely a második kamarát közjogi hagyományként újjá tudná éleszteni. (Takács 2011. 179. p.)

69 SAJÓ i. m. 214. p.

A második kamara szükségességének vizsgálatakor sokan azt állítják középpontba, hogy kiket képviselne a felsőház. Véleményem szerint a központi kérdés a felsőház jogkörében, és nem feltétlenül annak összetételében keresendő. Mivel a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti hatalommegosztást a pártok szerepe illuzórikussá tette, olyan eszközöket kell keresnünk, amelyek alkalmasak lehetnek egy új egyensúly megteremtéséhez. Erre az egyik lehetőséget meggyőződéseim szerint a kétkamarás parlament teremtheti meg. Milyen jogköröket gyakoroljon tehát ez a felsőház? Abból kell kiindulnunk, hogy abban az esetben, ha a második kamara szerepet kap a kormányzat konstruálásában és felelősségre vonásában, illetve az „érdemi” törvényhozásban, akkor biztosak lehetünk abban, hogy a pártok célpontjává fog válni ez a felsőház. Javaslatom szerint a miniszterelnök megválasztása, illetve megbuktatása az alsóház jogköre kell hogy maradjon, és a második kamarának csak gyenge vétóval kell rendelkeznie a jogalkotás folyamatában. Paradox helyzet ez, mert milyen ellensúlyt tölthet be egy olyan második kamara – tehetjük fel a kérdést –, amely a végrehajtó hatalom felelősségre vonásában és a törvényhozásban korlátozott, vagyis csak szimbolikus jogkörrel rendelkezik?

Olyan második kamarára van szükség, amelynek mandátuma eltér az alsóház megbízatásától, ezzel a két ház közötti „időbeli eltolódás” segíthet abban, hogy ne a mindenkor i kormányzati többség duplikációja legyen a második kamara. Fontosnak tartanám, hogy a második kamarát ne lehessen felosztatni, csak az alsóházat, amely azt szimbolizálná, hogy a politikai küzdelem fő színtere az első kamarában van. Ezzel hozzájárulna a felsőház tekintélyének növeléséhez, hiszen így az a napi politikától távolabb kerülne. A második kamara jogkörébe tartozhatna bizonyos személyi kérdések eldöntése. A köztársasági elnök megválasztását mindkét ház együttes döntéshozatalába kellene utalni. Ezáltal nagyobb esély van arra, hogy párton kívüli jelölt nyeri el a tisztséget. Ugyanígy más közjogi méltóságok megválasztásánál (alkotmánybírák, ombudsmanok, Kúria elnöke stb.) is felül lehet írni az egyetlen kamara–egyetlen többség logikáját.

Vannak olyan ellenzéki jogkörök, amelyeknek a jelentősége szinte teljesen kiüresedett. Gondolok itt az interpellációra vagy a vizsgálóbizottságok felállítására. Az interpelláció el nem fogadására nincs túl sok esély még akkor sem, ha nyilvánvaló a miniszter felelőssége, de egyébként sem érinti jogviszonyát, mert a kormány tagjával szemben nincs bizalmi szavazás. Éppen ezért megfontolandó, hogy ezekkel a jogkörökkel a második kamara élhessen. Hasonló példa a vizsgálóbizottságok felállításának problematikája hazánkban. 1998–2002 között kizárólag kormánypárti kezdeményezésre alakultak vizsgálóbizottságok, a 2002-ben hatalomra került kormány minden esetben engedte a bizottságok felállítását, ugyanakkor saját vizsgálóbizottságok felállításával igyekezett csökkenteni ezeknek a jelentőségét.⁷⁰ Éppen ezért a vizsgálóbizottságok felállításának jogával fel lehetne ruházni a második kamarát.

A törvényhozás színvonalának emeléséhez is hozzájárulhat a felsőház. A második kamara ellenzői általában érveként hozzák fel azt, hogy a törvényhozás folyamata lelassul, különösen akkor, ha nézetkülönbség van a két ház között, míg egykamarás parlament esetében

70 KÖRÖSÉNYI András–TÓTH Csaba–TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 166. p.

gyorsabb a jogalkotás. Ez azért nem jelent különösebb problémát, mert egyrészt a két kamara „összebékítésére” (navette)⁷¹ megvannak a megfelelő technikák, másrészt egyszeri vétójogot gyakorolna az általam javasolt kamara, ezért a törvényhozás „lebénulásának” veszélye nem fenyeget. Tudjuk jól, az első parlamenti ciklusban különösen megfigyelhető volt, hogy az egykamarás országgyűlés ugyan hatalmas mennyiségű törvényt fogadott el, de ennek egy jelentős részét azok a törvények tették ki, amelyekkel a parlament módosította a saját maga által meghozott jogszabályokat.⁷²

Jakab András szerint a törvényhozói munka színvonalának emelkedése naiv álláspont, mert véleménye szerint „a törvénytervezetekben kodifikációs hibákat bogarászva kereső képviselő nem reális: sem az alsóházban, sem a felsőházban”.⁷³ Álláspontom szerint a második kamarától főként nem feltétlenül jogtechnikai, kodifikációs nézőpontot kellene elvárunk (vagy akár azt is az ügyvédi kamara, bírák, ügyészek delegáltjaitól), hanem a kormányra kerülni–ellenzékekben maradni alsóházi logikájához képest más nézőpontot. Az Egyesült Államok szenátusának felállításánál például fontos érvként hozta fel Madison, hogy a meg gondolatlan döntéshozatal gátja lehet a második kamara.⁷⁴ A 2010-ben hatalomra került kormány törvényhozási munkája némileg kifogásolható amiatt, hogy az országgyűlési képviselők a kormány politikailag kényes törvényjavaslatait burkoltan önálló indítványként nyújtják be, így megkerülve a hosszadalmasabb egyeztetést. Ennek eredményeképpen azonban fennáll a veszélye annak, hogy szakmailag kifogásolható jogszabályok születnek, s ennek orvoslására kézenfekvő megoldás lehetne egy felsőház.

Külön fontos hangsúlyoznom az alkotmányozás kérdésének problematikáját hazánkban. A 2010-es alkotmányozási folyamat bírálói azzal támadják a kormányzatot, hogy – szemben a rendszerváltás kerekasztal-tárgyalásaival – nem volt megfelelő egyeztetés és társadalmi konszenzus az Alaptörvény megalkotásánál. Samu Mihály arra hívja fel a figyelmet, hogy a pártcentrikus alkotmányozás logikája alapján az uralkodó párt pozícióját pártpolitikai stratégia megvalósítására használja fel.⁷⁵ A kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen született alkotmány látszólag a teljes egyetértés és kompromisszum fényében pompázott, de valójában pártok taktikai céljait szolgálta. A törvényhozó és az alkotmányozó hatalom elkülönítésének fontos garanciája ugyanis nem merült fel sem 1989-ben, sem 2010-ben. A politika

nemcsak a törvényhozást monopolizálta, hanem az alkotmányozást is.⁷⁶ Nem tartottak ügydöntő népszavazást, amely megerősítette volna az alaptörvényt. A parlamentáris kormányzat fontos ellensúlya lenne egy olyan második kamara, amely részt vehetne az alkotmányozás folyamatában. Az alkotmány elfogadásához, illetve módosításához mindkét ház kétharmados többségét lehetne előírni, vagy abszolút vétójogot adni a második kamarának.

ÖSSZEGZÉS

A fékek és egyensúlyok amerikai rendszerét Sári János egy olyan páncélszekerényhez hasonlítja, amelyet több kulcs nyithat csak ki.⁷⁷ Véleményem szerint a kerekasztal-tárgyalásokon egy olyan alkotmány született, amelyben egyetlen kulcs nyitja a hatalmat szimbolizáló páncélszekerényt. Ez pedig a kétharmados többség. A második kamara legfontosabb funkcióját tehát álláspontom szerint a hatalommegosztásban találjuk meg. A kétharmados parlamenti többség ugyanis alkotmányozhat, megválaszthatja az alkotmánybírákat és más közjogi méltóságokat. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznom, hogy önmagában a két- vagy többkamarás parlament még nem teremteni meg a hatalommegosztást, ha az nem megfelelő hatáskörökkel ellátott, illetve nem megfelelő összetételű. Történelmi példák sorolhatók fel diszfunkcionálisan működő többkamarás parlamentekről, amelyek az antidemokratikus politikai berendezkedés leplezését szolgálták. Az 1799-ben létrehozott háromkamarás francia törvényhozó szervezet valójában az első konzul politikai szolgálatában állt.⁷⁸ Tito 1974-es alkotmányának ötkamarás törvényhozása is látszatparlamentarizmus volt csupán.

A második kamarát egy vegyes összetételű felsőházként képzelem el, amely nem az állampolgárok választásával jönne létre. Mindezt azzal indokolom, hogy a választásokkal olyan népképviseleti alapon szerveződő második kamara születne, amely nemkívánatos, mert nem tudná betölteni az általam elképzelt funkciót, a felsőházi kampány eredményeképpen ugyanis devalválódnának a felsőházi jelöltek. A második kamara a pártpolitikai csatározásoktól akkor tud távol maradni, ha nem közvetlen választás alapján alakul meg, és a végrehajtó hatalom konstruálásában nem jut szerephez. Ennek alapján olyan korporatív jellegű kamara jönne létre, amelyben képviselőhöz jutnának az érdek-képviselői szervezetek, a kamarák, az egyházak, az egyetemek, az igazságszolgáltatás képviselői (bírák, ügyészek). A bíróságok részvételét is fontosnak tartanám tehát, és a montesquieu-i hatalmi ágak szétválasztására történő hivatkozást nem tartom elfogadható ellenérvnek. A Kúria jogegységi határozata olyan jogforrás, amely bármely jogszabályhoz, így törvényhez is „kapcsolódhat”. Ennek értelmében a Kúria jogalkotóként értelmezhető, ezért a bírói képviselő megjelenése egy esetleges második kamarában álláspontom szerint támogatandó. A kisebbségek képviselő-

71 Vernon BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi Enciklopédia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

72 TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In: Tóth Judit–Legény Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 135. p.

73 JAKAB (2011) i. m. 21. p.

74 „...a közügyekben adódhatnak azonban pillanatok, amikor a valamilyen rendellenes szenvedélytől vagy jogtalan előnyszerzés kilátásaitól feltűzött vagy esetleg édekemberek fondorlatos hamisításaitól félvezetett nép olyan intézkedéseket követel, amelyeket később maga bánna meg és ítélne el a legjobban. Mily üdvös dolog az ilyen kritikus pillanatokban, ha egy mértéktartó és tisztelt méltó polgárokból álló testület beavatkozása nem engedi, hogy az események rossz irányba terelődjenek, megakadályozza, hogy az emberek kárt tegyenek önmagukban, s végül elérjék, hogy az ésszerűség, a méltányosság és az igazságosság visszaszerezze tekintélyét a közvéleményben!” James MADISON: A Föderalista. 63. sz. In: Alexander Hamilton– James Madison– John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest, 1998. 455–456 pp.

75 SAMU Mihály: Az alkotmányozás és a második kamara. In: *Beliügyi Szemle* 6/1996. 18. p.

76 Samu Mihály „szovjet beidegződésnek” nevezi, hogy csupán a törvényhozás révén zajlik az alkotmányozás, amely szerint a törvényhozásnak kell létrehozni az alkotmányt is mint jogszabályt. (Samu i. m. 15–16. pp.)

77 SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 46. p.

78 BALOGH Judit: Funkcionális kérdések, szervezeti válaszok – modellértékű parlamenti megoldások az európai alkotmánytörténetben. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. 50. p.

tének kérdése is megoldható lenne egy második kamarában. Vannak ugyan olyan érvek, amelyek szerint a kisebbségek képviselete jogi és politikai szempontból egyaránt szükséges, de véleményem szerint indokolt, hogy Magyarország a sajátos történelmi és geopolitikai okok miatt élenjárjon a kisebbségek parlamenti képviseletének vonatkozásában. Hasonlóan szükségesnek tartanám a választójogi szabályok kiterjesztése helyett a határon túli magyarok képviseletét is a felsőházban. Példaértékű lehet ebből a szempontból a lengyel szenátus, amely – anélkül, hogy erre hatásköre lenne – kiemelten foglalkozik a határon túli lengyelek ügyével, és ez jelentősen meg is növelte a tekintélyét.⁷⁹ A vegyes összetételű második kamarának a megnevezése javaslatom szerint felsőház lenne, míg az alsóházé képviselőház. A második kamara támogatóinak nagy része a szenátust tartaná elfogadhatónak, de ez véleményem szerint idegenül csengene, ennek nincs előzménye a magyar közjogban. A második kamara ellenzői között találunk olyan álláspontot, amely szerint a hagyomány csak akkor támogatható, ha társadalmi hasznossága, érzelmi összetartó ereje van.⁸⁰ Meggyőződésem szerint a felsőház megnevezés utalna a történelmi hagyományokra, összetétele azonban nyilvánvalóvá tenné egyúttal azt is, hogy a kontinuitás igénye nélkül került újbóli felállításra. A felsőházi tagok mandátuma hat évre szólna, és nem lenne felosztható. Ez utóbbi szabályok szintén a politikai neutralizmus felé közelítenék a második kamarát.

Szeretném leszögezni, hogy a második kamarát a parlamentáris kormányzat ellensúlyaként lenne szükséges felállítani. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egy gyenge és korlátok közé szorított kormányzatot tartanék kívánatosnak. A második kamara nem kapna szerepet a miniszterelnök megválasztásában, ugyanígy a bizalmatlanság kinyilvánításában sem. Ugyanakkor bizonyos közjogi méltóságok (elsősorban az államfő) megválasztásában megkerülhetetlen lenne, ezáltal a hatalommegosztást a pártok számára „észrevétlenül” segítené elő. Egyszeri vétőjogot kapna a törvényhozás folyamatában, amelynek „elhárítása” a képviselőház abszolút többségével történne. Az alkotmányozásról elmondottakra utalva fontosnak tartanám, ha az alaptörvény elfogadásában, módosításában egyenrangú tényező lenne a két ház.

79 HALÁSZ Iván: A külhoni lengyelek és Lengyelország „diaszpórapolitikája”. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. HALÁSZ Iván–MAJTÉNYI Balázs–SZARKA László. Budapest, Gondolat Kiadó, 2004. 246. pp.

80 Lásd JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/ 1. 20. p.

HIVATKOZÁSOK

- ALEXANDER HAMILTON–JAMES MADISON–JOHN JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest, 1998
- ASZTALOS LÁSZLÓ–CSIZMADIA ANDOR–KOVÁCS KÁLMÁN: *Magyar állam- és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002
- BORTHWICK, R. L.: Methods of Composition of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001
- BOROS ZSUZSANNA–SZABÓ DÁNIEL: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Korona Kiadó, Budapest, 1999
- BOZÓKI ANDRÁS (főszerk.)–ELBERT MÁRTA–KALMÁR MELINDA–RÉVÉSZ BÉLA–RIPP ERZSÉBET–RIPP ZOLTÁN (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Budapest, Magvető, 1999. 6. kötet
- BOZÓKI ANDRÁS (főszerk.)–ELBERT MÁRTA–KALMÁR MELINDA–RÉVÉSZ BÉLA–RIPP ERZSÉBET–RIPP ZOLTÁN (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Budapest, Magvető, 1999. 7. kötet
- BRUSZT LÁSZLÓ: Parlamenti reformlehetőségek: kétkamarás parlamentek In: *HVG* 1988/36.
- DEZSŐ MÁRTA–BRAGYOVA ANDRÁS: *Második kamarák*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989
- DEZSŐ MÁRTA: Üres marad-e a felsőházi terem? In: *Társadalmi Szemle* 1991/3.
- DÖRNYEI JÓZSEF: A kétkamarás parlament és az önkormányzati rendszer fejlesztése. In: *Magyar Szemle* 2009/9–10.
- GERENCSÉR BALÁZS–TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Ratio legis–ratio iuris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István Társulat, Budapest, 2011.
- HALÁSZ IVÁN–MAJTÉNYI BALÁZS–SZARKA LÁSZLÓ: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2004
- JAKAB ANDRÁS: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/1.
- JOHN STUART MILL: *A képviseleti kormány*, Pest, 1867.
- KAZÁRI MÓNKA: *A dualista rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest 2005
- KENNETH JANDA–JEFFREY M. BERRY–JERRY GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest 1996
- KILÉNYI GÉZA: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. In: *Magyar Közigazgatás* 1994/5.
- KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS–TÓTH CSABA–TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007
- LOUIS MASSICOTTE: Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001

MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000

NAGY CSONGOR ISTVÁN–PAPP IMRE–SEPSI TIBOR (szerk.): *Parlamentek Európában: Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003

ORMOS MÁRIA: *Magyarország a két világháború korában*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1995

POKOL BÉLA: Kétkamarás országgyűlés és politikai reform – Egy korporatív kamarára alapozott politikai reform részletei. *Mozgó Világ* 1989/ 2.

POKOL BÉLA: *Magyar parlamentarizmus*. Korona Kiadó, 1994

PÜSKI LEVENTE: *A magyar felsőház története 1927–1945*. Napvilág Kiadó. Budapest, 2000

PÜSKI LEVENTE: *A Horthy-rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2006

RIXER ÁDÁM: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012

RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949*. Püski Kiadó, Budapest, 2002

SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995

SALAMON LÁSZLÓ: A kétkamarás parlamentről. In: *Magyar Szemle*, 2008/ 9–10.

SAMU MIHÁLY: Az alkotmányozás és a második kamara. In: *Belügyi Szemle* 6/1996

SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995

GIOVANNI SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003

SOMOGYVÁRI ISTVÁN (szerk.): *Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai, 1994–1998*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998

SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Alkotmányozás Magyarországon 1994–1996. In: *Társadalmi Szemle* 1996/10.

SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2010

SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006

TAKÁCS ALBERT: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére* 70. születésnapja alkalmából. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011

TAKÁCS IMRE: A felsőház a két világháború között. In: *Állam és Igazgatás* 1989/10.

TAKÁCS IMRE: A törvényhozás második kamarája. In: *Társadalmi Szemle* 1995/10.

TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága*, Budapest, 2011

TORDAI CSABA: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. In: *Politikatudományi Szemle* 1998/4.

TÓTH JUDIT–LEGÉNY KRISZTIÁN: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006

VERNON BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

nemzetközi kitekintés•

Varga Zs. András* – Előházi Zsófia**

AZ EURÓPA TANÁCS AJÁNLÁSA AZ ÜGYÉSZEK BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGÉNEK ELVEIRŐL

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2012. szeptember 19-én fogadta el a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység alapelveit tartalmazó CM/Rec (2012) 11 számú ajánlást. Az ajánlás a büntetőjogi ügyészi feladatokat szabályozó korábbi Rec (2000) 19 számú ajánlással együtt értelmezendő; külön szabályozza az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatait, az azoknak az el látása során követendő alapelveket, mégpedig külön a peres eljárásokban és a közigazgatás törvényességének ellenőrzése során alkalmazandókat, valamint a nemzetközi együttműködést. Az ajánlás szövegét – tartalmi fordításban –, illetve az elfogadásához vezető utat első ízben mutatjuk be Magyarországon.

Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységét akár csak egy évtizeddel ezelőtt is a nemzetközi tudományos és szakmai érdeklődés teljes hiánya jellemezte, és – szemben a büntetőeljárásban ellátott ügyészi feladatokkal – néhány kommentárt leszámítva Magyarországon sem állt a kutatások középpontjában. A változást az Európa Tanácsnak a büntetőjogi ügyészi tevékenységre vonatkozó Rec (2000) 19 számú ajánlása hozta, amelynek kiegészítő jegyzőkönyve említést is tesz arról, hogy „az ügyészek bizonyos országokban más fontos feladatot is elláthatnak, például kereskedelmi jogi, magánjogi területen”.

Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája (Conference of Prosecutors General of Europe – CPGE), amelyet a „19-es” ajánlást követően évente megrendeztek, 2003-ban a 4., pozsonyi ülésén felvetette a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység vizsgálatának szükség-

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, közigazgatási jogi tanszék

** Abszolvált doktoranda, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Doktori Iskola